Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/2368

25. 05. 88

Sachgebiet 78

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Frau Flinner, Kreuzeder und der Fraktion DIE GRÜNEN

Auswirkungen der staatlich geförderten Stillegung landwirtschaftlicher Nutzflächen bei gleichzeitiger Förderung der agrarindustriellen Produktion

Die Antwort der Bundesregierung – Drucksache 11/2059 – auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN „Sozioökonomische und ökologische Auswirkungen der Stillegung von landwirtschaftlichen Nutzflächen auf der einen Seite und Förderung der agrarindustriellen Produktion auf der anderen Seite" – Drucksache 11/1827 – läßt viele Fragen offen beziehungsweise unbeantwortet, enthält einige Widersprüche und Unklarheiten und wirft gerade auch im Zusammenhang mit dem kürzlich vorgelegten als „Extensivierungsgesetz" bezeichneten Flächenstillegungsgesetz und dem Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit weitere Fragen auf.

Die augenscheinlichen Widersprüche und Ungereimtheiten lassen unter anderem auf ungenügende Abstimmung, auch zwischen den Bundesministern (BML und BMU), schließen.

Trotz mancher Widersprüche und Unklarheiten wird die eigentliche Konsequenz und Zielsetzung der Gesetze immer deutlicher: Es werden weder die Verminderung von Überschüssen sowie eine Senkung der Marktordnungskosten erreicht noch eine Verminderung der ökologischen Auswirkungen der chemie-intensiven Produktion bewirkt.

Das Flächenstillegungsgesetz und die Vorruhestandsregelung sollen den Strukturwandel beschleunigen.

Offensichtlich geht der Strukturwandel zu langsam vonstatten, was die Wettbewerbsfähigkeit der „entwicklungsfähigen" Betriebe gefährdet, da diese darauf angewiesen sind, ihre Flächen zu vergrößern.

Durch die Vorruhestandsregelung und die Flächenstillegung werden bäuerliche Arbeitsplätze vernichtet, obwohl diese, von dem Anspruch ausgehend, gesunde Nahrungsmittel zu erzeugen, sinnvolle, ökologische Arbeitsplätze sind.

Die Flächenstillegungs- und Vorruhestandsregelung tragen nicht zur Lösung der ökologischen Probleme durch die landwirtschaftliche Produktion bei, sondern im Gegenteil, sie verschärfen die Probleme.

Die Ausgleichszahlungen sind so niedrig, daß nur ertragsärmere Standorte aus der Produktion genommen werden, also Flächen, auf denen keine Überschüsse produziert werden und die i. d. R. auch nicht so intensiv bewirtschaftet werden. Bei der Vorruhestandsregelung z. B. kann der Betrieb gesplittet werden, ertragsschwache Flächen werden stillgelegt, intensiv zu nutzende Flächen werden an Wachstumsbetriebe abgegeben, d. h. es erfolgt eine Aufteilung der Landschaft in „Schutz- und Schmutzgebiete".

Das Extensivierungs- und Stillegungsprogramm ist ein Absicherungsprogramm für ländliche Banken und Sparkassen.

Die durchschnittliche Verschuldung beträgt schon jetzt ca. 4 135 DM/ha. Die Zahlungsfähigkeit der Bauern ist zunehmend mehr in Frage gestellt.

Die Stillegungsprämien werden also zur Kreditdeckung benötigt. Hinzu kommt, daß täglich 130 ha verkauft werden und aufgrund des zunehmenden Angebotes die Bodenpreise sinken. Mit dem Flächenstillegungsprogramm werden Flächen aus dem Bodenmarkt herausgezogen, es wird eine künstliche Bodenknappheit erzeugt, um die Bodenpreise (zumindest kurz- bis mittelfristig) zu stabilisieren.

Das Flächenstillegungsprogramm bedeutet eine Abkehr von dem Ziel, die ökologische Landbewirtschaftung zu fördern.

Es ist keine Mittelverteilung auf die einzelnen Programme (Stillegung, Extensivierung, Umgestaltung der Erzeugung) vorgesehen, verfahren wird nach dem „Windhundprinzip". Da die Flächenstilllegung bereits am 1. Juli 1988 angeboten wird, die anderen Programme aber erst am 1. Januar 1989, wird natürlich das meiste Geld in die Flächenstillegung und nicht in die Extensivierung bzw. Umstellung fließen.

Selbst wenn dann noch Gelder für die Umstellung der Erzeugung übrig bleiben sollten, heißt es nicht, daß diese Gelder für die Umstellung auf den ökologischen Landbau zur Verfügung stehen. Umstellungsbeihilfen werden für den Anbau nachwachsender Rohstoffe gewährt. Doch wie auch schon eine Expertenanhörung des BMFT und des BML bestätigte, wird sich der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen auf die Intensivfeldfrüchte (Beta-Rübe, Kartoffeln, Weizen, Mais, Körnerraps) konzentrieren. Diese werden, da sie ja für die industrielle Produktion bestimmt sind, garantiert nicht ökologisch angebaut werden, sondern mit einem hohen Einsatz von Agrargiften und Düngemitteln.

Stillegungsprämien dienen der politischen und sozialen Abfederung des angestrebten Strukturwandels.

Das Gesetz ist nicht als Marktentlastungsgesetz zu bezeichnen, sondern es ist geschaffen worden, um den politischen Druck, den die Bauern aufgrund ihrer schlechten Einkommenssituation ausüben (könnten), abzufedern.

Die Notwendigkeit einer solchen Abfederung ist folgendermaßen begründet: Die Ernteerträge werden nicht zurückgehen, sondern im Gegenteil, es kann von einer 4 bis 6 %igen Produktionssteige-

rung ausgegangen werden. Das bedeutet eine Produktion von 167 Mio. t Getreide. Da aber Preisstützungen nur bis zu einer Menge von 160 Mio. t garantiert sind, tritt der autonome Preissenkungsmechanismus (Stabilisatoren) in Kraft, der in den nächsten Jahren Preissenkungen von 15 bis 20 % mit sich bringen wird. Das bedeutet wiederum, daß viele Anbauflächen in ihrem Deckungsbeitrag unter 1 000 DM fallen werden und so die Betriebe auf ertragsärmeren Standorten noch stärker in ihrer Existenz bedroht sind.

Die von der Regierung angebotenen Stillegungsprämien zwischen 700 DM/ha und 1 400 DM/ha entsprechen dann den Dekkungsbeiträgen und können so den Bauern eine Flächenstillegung etwas akzeptabler machen, da vordergründig die Stillegungsprämien keine Einkommensverluste bedeuten.

Die Art und Weise wie das sog. Extensivierungsgesetz durch das Parlament bzw. am Parlament vorbeigeschleust werden soll, legt die Vermutung nahe, daß eine inhaltliche Auseinandersetzung und politische Diskussion über den Gesetzentwurf von den Regierungsparteien nicht erwünscht ist.

Der Gesetzentwurf wurden den Parteien mit Datum vom 19. April 1988 zugesandt und bereits zwei Tage später im Parlament diskutiert.

Die Naturschutzverbände erhielten mit Schreiben vom 21. März 1988 einen Gesetzentwurf für eine Anhörung am 28. März 1988. Bei dem Anhörungsgespräch wurde ihnen dann ein völlig neuer Gesetzentwurf als Tischvorlage präsentiert.

Schon die EG-Verordnung wurde ohne Beteiligung der Parlamente im Ministerrat ausgehandelt.

Die Bundesregierung beabsichtigt nun im Ernährungsausschuß am 18. Mai 1988 die Beratungen über Sachfragen des Gesetzes, bei Ausklammerung der Finanzierungsfrage, abzuschließen, so daß einen Tag darauf die Ministerpräsidenten der Bundesländer mit dem Bundeskanzler über die Finanzierung beraten können. Es wird eine Einigung über eine gemeinsame Finanzierung und die Durchführung der Stillegung als Bund/Länder-Gemeinschaftsaufgabe angestrebt. So kann die weitere Diskussion im Parlament umgangen werden.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wieweit ist die EG-Verordnung zur Flächenstillegung, Extensivierung und Umstellung der Produktion in den Mitgliedstaaten bereits umgesetzt, welche Mitgliedstaaten haben sie bereits in nationales Recht überführt, welche werden das bis zum 1. Juli 1988 noch tun?

2. Wie ist die Bereitschaft zur Einführung und zur Umsetzung der Verordnung (EWG) Nr. 1094/88 des Rates vom 25. April 1988 zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 797/85 und Nr. 1760/87 hinsichtlich der Stillegung von Ackerflächen und der Extensivierung und Umstellung der Erzeugung, Titel 01 Stillegung von Ackerflächen, in den einzelnen Mitgliedstaa-

ten anzusetzen, nachdem sich beispielsweise Italien und die Niederlande ablehnend geäußert haben, und wie hoch wird von den anderen Staaten die Beteiligung der Landwirte an den Flächenstillegungsprogrammen eingeschätzt?

3. Welche Finanzmittel werden die einzelnen Länder aus den nationalen Haushalten aufbringen?

4. Werden – und wenn ja, welche – Mitgliedstaaten als eine Möglichkeit der Extensivierung die Förderung des ökologischen Landbaus explizit in ihre nationalen Gesetze zur Umsetzung der EG-Richtlinien aufnehmen?

5. Warum hat die Bundesregierung die Förderung des ökologischen Landbaus in einem Gesetzentwurf, der den Naturschutzverbänden zugeschickt wurde, aufgeführt, diese Förderung aber in dem nächsten Gesetzentwurf gestrichen?

6. Rechnen Bundesregierung und EG-Kommission damit, daß in der Bundesrepublik Deutschland unverhältnismäßig mehr Flächen stillgelegt werden als in den anderen Mitgliedstaaten, wenn sie davon ausgehen, daß zunächst rund 1 Mio. ha (von 67,8 Mio. ha Ackerland in der EG) stillgelegt werden und die Bundesregierung im Flächenstillegungsgesetz die Herausnahme von 400 000 ha Ackerland (von 7,2 Mio. ha in der Bundesrepublik Deutschland) ansetzt?

7. Was veranlaßt die Bundesregierung und die EG-Kommission dazu anzunehmen, daß fast die Hälfte der von der EG angestrebten Fläche, die aus der Produktion herausgenommen werden soll, in der Bundesrepublik Deutschland stillgelegt wird?

8. Wieso hält die Bundesregierung an ihrem Flächenstillegungsprogramm fest, wenn erkennbar ist, daß die Getreideerzeugung in der EG weiter steigen wird und damit die automatischen Preissenkungen greifen werden, d. h. daß dadurch die Wettbewerbsposition der deutschen Landwirtschaft innerhalb der EG weiter geschwächt wird?

9. Welche Ziele verfolgt die Bundesregierung mit dem Flächenstillegungsprogramm und der Vorruhestandsregelung, wenn EG-weit eine Reduzierung der Getreideproduktion und der Marktordnungskosten nicht absehbar ist?

10. Der erwünschte Effekt der (kurzfristigen) Marktentlastung durch die Flächenstillegung wird nicht einmal den jährlichen Produktionszuwachs erreichen können. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß die Futtermittelimporte aus Drittländern weiter steigen; die EG importiert jährlich bereits rund 38 Mio. t Getreideeinheiten an Futtermitteln, entsprechend der Produktion von 8 Mio. ha Ackerland (mehr als die gesamte Ackerfläche der Bundesrepublik Deutschland).

    a) Wie wollen die Bundesregierung und die EG der dadurch bedingten Steigerung der Getreideüberschüsse begegnen?

    b) Welche konkreten Maßnahmen sind hierfür geplant (z. B.

Verhandlungen mit Drittländern, Aufnahme von Getreidesubstituten in die EG-Marktordnung)?

11. Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN bezüglich Flächenstillegung und Vorruhestandsregelung folgende Aussage getroffen: „Bei der Ausgestaltung der Maßnahmen werden regional- und umweltpolitische Gesichtspunkte berücksichtigt."

    a) Wie konkretisieren sich diese Gesichtspunkte?

    b) In welcher Art und Weise werden sie in den Gesetzentwürfen berücksichtigt?

12. Bei der Beantwortung der Frage nach der Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen gibt die Bundesregierung vor, bis 1991 jährlich rund 50 000 neue Arbeitsplätze zu schaffen und rund 45 000 Arbeitsplätze zu sichern. Bei der von der Bundesregierung genannten Höhe der Mittel ergibt sich pro zu schaffendem Arbeitsplatz ein Betrag von 3 000 DM.

    a) In welchem Bereich sollen diese Ersatzarbeitsplätze angesiedelt sein?

    b) Wen hält die Bundesregierung für in der Lage, mit 3 000 DM einen Arbeitsplatz einzurichten, wo normalerweise rund 200 000 DM für die Schaffung eines Arbeitsplatzes veranschlagt werden?

    c) Teilt die Bundesregierung die Aussage des Umweltministers, „Auch brachliegende landwirtschaftliche Flächen bringen Gefahren für die Umwelt. Demgegenüber leistet eine umweltverträgliche Landwirtschaft unersetzbare Beiträge zur Erhaltung von Natur und Landschaft, sie ist zudem für die Besiedlung ländlicher Räume unverzichtbar" (Umwelt Nr. 3/88, S. 112)?

    d) Wenn ja, worin sieht die Bundesregierung bei brachliegenden landwirtschaftlichen Flächen Gefahren für die Umwelt?

    e) Wie will sie diesen Gefahren entgegenwirken, wo doch im Entwurf zum Extensivierungsgesetz die Dauerbrache auf fünf Jahre gefördert wird, der in der Begründung des Gesetzentwurfes zudem noch positive Auswirkungen auf die Umwelt bescheinigt werden?

    f) Inwieweit ist das Bundesumweltministerium an der Erarbeitung des Gesetzentwurfes zur Flächenstillegung und an der Durchführungsverordnung beteiligt?

13. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN hat die Bundesregierung aufgeführt, daß die Flächenstillegung, Extensivierung und die EWG-Verordnungen Nr. 1760/87, Nr. 797/85, Nr. 270/79, Nr. 1360/78 und Nr. 355/77 Voraussetzungen geschaffen haben, „durch gezielte Maßnahmen des Bundes und der Länder den Schutz von Boden und Wasser zu verbessern und dem Artenrückgang entgegenzuwirken".

a) Welche konkreten Voraussetzungen sind hierbei gemeint?

b) Inwieweit sind diese von der Regierung angeführten Maßnahmen geeignet, die ökologischen Schäden und Gefahren abzuwenden, die nicht durch die landwirtschaftliche Nutzung an sich, sondern die zunehmende Intensität der Bewirtschaftung gegeben sind?

c) Wie berücksichtigt die Regierung im einzelnen bei der Ausgestaltung ihrer Maßnahmen, daß ein Großteil der gefährdeten Tier- und Pflanzenarten an genutzte Lebensräume gebunden ist?

d) Mit welchen konkreten Konzepten und Maßnahmen will die Bundesregierung die verschiedenen Grünlandtypen und Grünlandpflanzenarten, die durch Nutzungsvielfalt entstanden sind und nun durch Nutzungsintensivierung und Vereinheitlichung von Standorten und Grünlandumbruch massiv gefährdet bzw. zerstört werden, sichern?

e) In welchen konkreten Fällen soll die Sicherung der Bewirtschaftung über eine „Umweltbeihilfe" auf der Basis des Artikels 19 der Verordnung (EWG) Nr. 795/85 erfolgen?

f) Mit welchen Auflagen und Verpflichtungen ist eine Gewährung der „Umweltbeihilfe" verbunden, wie hoch ist diese und richtet sich die Höhe nach der Bewirtschaftung?

g) Bedeutet der Verweis auf die „Umweltbeihilfe" zur Einführung oder Beibehaltung bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugungspraktiken sowohl auf dem Ackerland als auch auf dem Grünland, daß die Bundesregierung eine Nutzungsimitation ablehnt, die in der Regel andere Pflanzengesellschaften hervorbringt als die, die eigentlich geschützt werden sollen, und daß die Bundesregierung die standortgerechte Bewirtschaftung erhalten will?

h) Hält die Bundesregierung trotz erheblicher ökologischer Bedenken von Wissenschaftlern und Naturschutzverbänden an der Durchführung des Flächenstillegungsprogramms fest, obwohl dann vorwiegend ertragsschwache Flächen aus der Produktion genommen werden und auf anderen Flächen die Bewirtschaftungsintensität steigt und die Artenvielfalt auf ertragsschwachen Standorten nicht gesichert, sondern erheblich gefährdet wird?

i) Wenn ja, durch welche Ausgestaltung der Maßnahmen (Pflege der Flächen) erwartet die Bundesregierung, diesen Bedenken ausreichend Rechnung tragen zu können, welche Bewirtschaftungs- und Pflegeauflagen sieht sie hierfür vor?

14. In der Option der Bundesregierung (Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Angewandte Wissenschaft, Heft 355) wird aus ökologischer und umweltpolitischer Sicht folgender Schluß gezogen: „daß insbesondere einjährige Brachflächen kaum oder keine ökologischen Vorzüge aufweisen und insgesamt nicht günstiger

zu bewerten sind als eine landwirtschaftliche Nutzung... ökologisch nachteilig ist, daß die Bewirtschaftungsintensität auf den in der landwirtschaftlichen Nutzung verbleibenden Flächen tendenziell eher steigt. Flächenstillegungen tragen daher nicht zu einer flächendeckenden Reduzierung des Ober- und Grundwassereintrags von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie zu einer flächendeckenden Vermehrung der Artenvielfalt bei" (S. 160).

a) Inwieweit hat die Bundesregierung diese Aussagen in ihren Gesetzentwurf miteinbezogen?

b) Wodurch läßt sich in diesem Zusammenhang die Äußerung der Bundesregierung stützten, die in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE GRÜNEN zu den Auswirkungen von Flächenstillegungen (Drucksache 11/1827) lautet: „Ein stärkerer Einsatz von Mineraldünge- und Pflanzenschutzmitteln auf den nicht stillgelegten Flächen ist für die nördlichen Produktionsstandorte der Europäischen Gemeinschaft kaum zu erwarten, weil die spezielle Intensität in den meisten Betrieben bereits heute das betriebswirtschaftliche Optium erreicht haben dürfte..."?

c) Kann die Bundesregierung beziffern, welche Produktionsausweitungen in anderen Bereichen der landwirtschaftlichen Erzeugung durch die Flächenstillegung ausgelöst werden, da Experten mit Kapazitäts- und Produktionsausweitungen in anderen Bereichen, speziell in der Veredlung, rechnen?

15. In der Bewertung von Flächenstillegungen (Angewandte Wissenschaft, Heft 355) wird bei den Auswirkungen auf den Wasserhaushalt festgestellt: „Insgesamt sind die Auswirkungen auf die Wasserbilanz bei einer langjährigen Brache günstiger als bei einer nur einjährigen Brache, die ungünstigere Auswirkungen haben kann als Acker- und Grünland. Noch ungünstiger können die Auswirkungen einer ein- und oft auch mehrjährigen Brache auf die Grundwasserqualität sein" (S. 154).

a) Welche Auflagen und Pflegeverpflichtungen sieht die Bundesregierung im einzelnen vor, um diesen unerwünschten Effekten zu begegnen?

b) Wie stuft sie die ökologischen Auswirkungen anderer Bracheformen wie Dauerbrache neben der begrünten Rotationsbrache ein?

c) Wieso lehnt die Bundesregierung eine Ausweitung der Fruchtfolge durch den Anbau von Leguminosen zu Futterzwecken anstelle der Brache ab?

d) Welche Ergebnisse bzw. welche Zwischenergebnisse haben die Forschungsvorhaben zur Beurteilung und Entwicklung von Pflegekonzepten für Brachflächen bzw. Grünlandflächen ergeben?

e) Spricht die Auskunft der Bundesregierung über die ihr vorliegenden Ergebnisse des Großversuches „Grünbrache" dafür, daß die Flächenstillegung weder landesnoch bundesweit ökologisch und ökonomisch sinnvoll ist?

f) Hält die Bundesregierung die bisherigen Untersuchungen und Abschätzungen der wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen von Flächenstillegung für ausreichend, wenn offenbar ist, daß neben unterschiedlichen Einschätzungen durch Wissenschaftler/innen selbst innerhalb der Bundesregierung die Beurteilungen der Flächenstillegung differieren?

16. Auf die Frage der GRÜNEN hinsichtlich der Bedenken, die u. a. vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland geäußert werden, daß mit Hilfe der Flächenstillegung gigantische Landreserven für Infrastrukturmaßnahmen der öffentlichen Hand geschaffen werden, hat die Bundesregierung geantwortet, daß die von ihr und im EG Rahmen vorgesehenen Maßnahmen derartige Schlußfolgerungen nicht zulassen. In dem Gesetzentwurf zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit ist in § 3 (Abgabe von Flächen) folgendes formuliert:
Eine Abgabe liegt vor, „wenn die Nutzung zu Bedingungen... übergeht

a) auf Erwerber, die die Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung dauernd entziehen, sofern der Erwerb der Verbesserung der Infra- oder Wirtschaftsstruktur dient, oder

b) auf eine juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts, die sich satzungsgemäß mit Aufgaben der Strukturverbesserung befaßt, ... eine Gebietskörperschaft, einen Gemeindeverband oder einen kommunalen Zweckverband, sofern die aufgenommenen Flächen für Zwecke der Erholung und Volksgesundheit oder zu anderen öffentlichen Zwecken verwendet werden..."?

c) Bekräftig diese Formulierung des Gesetzentwurfes nicht die in der Frage aufgeworfenen Bedenken?

17. Auf die Frage nach der Art der Kontrolle und der Kontrollinstanz bei der Einhaltung des Flächenstillegungsgesetzes hat die Bundesregierung geantwortet, daß diese Frage noch nicht abschließend geklärt sei.

a) Hält die Bundesregierung es für vertretbar, eine Regelung zu schaffen, ohne über die Durchführbarkeit und die Kontrolle Aussagen treffen zu können?

b) Hält die Bundesregierung es für ökologisch vertretbar, eine Regelung zu schaffen, ohne vorher die ökologischen Auswirkungen der dort vorgesehenen Maßnahmen zu prüfen und die Ergebnisse dann so in die Ausführung des Gesetzes miteinzubeziehen, daß keine Verschärfung der ökologischen Situation, sondern eine Verbesserung erzielt wird?

c) Hält es die Bundesregierung für demokratisch verantwortbar, daß ein Vorhaben mit so schwerwiegenden Auswirkungen auf Landwirtschaft und regionale Struktur jetzt als Bund/Länder-Gemeinschaftsaufgabe faktisch an den Parlamenten vorbei im Eilverfahren umgesetzt wird?

Bonn, den 25. Mai 1988

Frau Flinner
Kreuzeder
Dr. Lippelt (Hannover), Frau Schmidt-Bott, Frau Vennegerts und Fraktion

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333